

**CONFLICTOS URBANOS: REPRESENTACIONES Y ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN-  
ACCIÓN DE ACTORES SOCIALES EN EL GOBIERNO DEL SUELO URBANO. EL CASO DE  
LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ARGENTINA)****URBAN CONFLICTS: REPRESENTATIONS AND STRATEGIES OF ARTICULATION-  
ACTION OF SOCIAL ACTORS IN THE GOVERNMENT OF URBAN LANDS. THE CASE OF  
THE CITY OF CÓRDOBA (ARGENTINA)****Daniela Gargantini<sup>1</sup>****Natalí Peresini<sup>2</sup>****Mónica Alvarado Rodríguez<sup>3</sup>****Resumen**

La ciudad, como espacio de disputa, demanda el reconocimiento de la heterogeneidad de actores, intereses y capitales puestos en juego en su construcción, los cuales manifiestan los distintos grados de poder que definen los sentidos predominantes de acción en el territorio. El acceso al suelo constituye uno de los procesos más conflictivos en la consecución de un hábitat digno y de inclusión en la ciudad, por lo que considerar las representaciones y redes de interacción de los actores involucrados, favorece la comprensión de su producción física y simbólica.

Este trabajo expone las conclusiones de la investigación referida al estudio del gobierno del suelo en la ciudad de Córdoba (Argentina) durante el período 2012-2016, a través del análisis de las diversas representaciones de actores sociales seleccionados según lógicas de actuación diferenciadas. A partir de la construcción de una muestra cualitativa de tipo intencional, se

---

<sup>1</sup> Doctora en Arquitectura (Universidad Nacional de Rosario, Argentina) y Magíster en Hábitat y Vivienda (Mar del Plata, Argentina). Investigadora Adjunta del CONICET. Investigadora y profesora titular de la cátedra Problemática socio-habitacional y encargada del Servicio socio-habitacional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), Argentina. Directora de la Especialización en Gestión Integral del Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Universidad Católica de Santa Fe, Argentina (UCSF). Docente titular en asignaturas de grado y posgrado. E-mail: [dgargantini@gmail.com](mailto:dgargantini@gmail.com)

<sup>2</sup> Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Becaria doctoral por CONICET integrando el equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Doctoranda en estudios urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires). Desarrollando su investigación en torno al estudio de instrumentos de gestión urbana, particularmente APP en la creación de suelo urbano. Ha realizado diversos cursos de posgrados de formación complementaria en docencia, sociedad y cultura tanto en el país como en el extranjero. Integra equipos de investigación en torno a problemáticas urbanas en UCC y UNC. E-mail: [natperesini@gmail.com](mailto:natperesini@gmail.com)

<sup>3</sup> Socióloga de la Universidad Externado de Colombia. Becaria doctoral CONICET. Doctoranda en Administración y Política Pública por el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba. Su trabajo de investigación aborda los conflictos por el acceso al suelo urbano y la vivienda y hace énfasis en el análisis del decir y hacer estatal en la producción del espacio urbano. Integra equipos de investigación en torno a problemáticas territoriales en el Centro de Estudios Avanzados (CEA) - UNC y UCC. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO - Desigualdades Urbanas. E-mail: [monica.alvarado@conicet.gov.ar](mailto:monica.alvarado@conicet.gov.ar)

seleccionaron agentes estatales, privados y comunitarios y se realizaron entrevistas semiestructuradas con el objetivo de indagar las representaciones en torno a conflictos urbanos relevantes relacionados al acceso al suelo y cursos de acción posibles. Los resultados aspiran a colaborar en la comprensión del complejo entramado de relaciones que moldean las transformaciones y la apropiación del espacio urbano en la ciudad.

**Palabras clave:** conflictos urbanos, gobierno de suelo urbano, actores sociales, representaciones, derecho a la ciudad.

### Abstract

The city, as locus of the urban conflicts, demands the recognition of the heterogeneity of agents, interests and capitals involved in its construction, which are manifestations of the different degrees of power that define the predominant senses of action in the territory. Access to urban land is one of the most conflictive processes in the achievement of a decent habitat and inclusion in the city, so consider the representations and interaction networks of the agents involved, favors the understanding of their physical and symbolic production.

This work exposes the conclusions of the research related to the study of urban land governance in Córdoba city (Argentina), during the period 2012-2016, from the analysis of the diverse representations articulated according to differentiated logics of action. From the construction from a qualitative perspective, state, private and community agents were selected and semi-structured interviews were conducted with the aim of investigating the representations around relevant urban conflicts, access to land and courses of possible action. The results aim to aspire to collaborate in the understanding of the complex network of relationships that shape the transformations in the city and the appropriation of the urban space.

**Keywords:** urban conflicts, government of urban land, social actors, representations, right to the city.

## INTRODUCCIÓN

A partir del nuevo ciclo económico desencadenado como respuesta al agotamiento del modelo keynesiano y de las profundas transformaciones en el plano tecnológico, económico, cultural y político puestas en marcha por parte de gobiernos y empresas para reafirmar las condiciones más adecuadas para el despliegue de la dinámica capitalista (DE MATTOS, 2006, 2010), las ciudades comenzaron a adquirir un nuevo rol en la economía global y fueron ingresando en la lógica de la competitividad impuesta para participar en el nuevo escenario, a través de estrategias económicas y políticas de apertura externa y desregulación propias del neoliberalismo.

Con ello se han generado efectos sobre las dinámicas sociales y territoriales que incluyen, entre otros, la desregulación y la creación de infraestructuras que facilitan la mercantilización de bienes y servicios (THEODORE, PECK, & BRENNER, 2009), incluidos el suelo, la vivienda, los equipamientos y la infraestructura, privilegiando al mercado en la regulación de la vida

económica y el interés individual sobre la vida social (DE MATTOS, 2007), e imponiendo de manera más rigurosa la exigencia de obtención de renta, aunque ello excluya a amplios sectores de población.

En este contexto, los procesos de planificación urbana y de configuración territorial de las ciudades latinoamericanas se encuentran sujetos a una serie de tensiones a partir de un triple proceso de integración complementario: por un lado a la economía y redes globales, donde la propia dinámica capitalista favorece configuraciones territoriales inequitativas que se consolidan bajo una lógica de acumulación; a articulaciones inter-jurisdiccionales específicas y a estructuras de gobierno, donde la decisión política da lugar a procesos de planificación y construcción de ciudad en función de la disputa de los distintos sectores; y, a una sociedad local, donde se destaca el reclamo de los diferentes actores locales como participantes de dicho proceso (CATENAZZI y REESE, 1998).

Para abordar la complejidad de tales procesos desplegados en la ciudad, se suelen identificar a grandes rasgos tres lógicas que interactúan de manera superpuesta y contradictoria, y que permiten caracterizar los diferentes actores involucrados en función de los intereses y prioridades que guían sus acciones (HERZER-PÍREZ, 1994):

1. la lógica de obtención de ganancia al interior de un sistema de relaciones competitivas, por la que se orientarían actores empresariales individuales o aglomerados y en donde predomina la racionalidad económica y mercantil;
2. la lógica de la necesidad, en la que la producción de la ciudad la realizan aquellos grupos sociales (de manera individual o colectiva) que no logran satisfacer las condiciones básicas para su reproducción a través de la lógica de mercado;
3. y la lógica estatal o aquel conjunto de tomas de posición (acción u omisión) respecto a la producción de la ciudad que garantizan el sustento para el despliegue de las otras lógicas y que por lo tanto inciden en la configuración de la estructura urbana.

Desde el punto de vista al que adhiere este trabajo, se considera en primer lugar, que el Estado no resulta una esfera autónoma e independiente de la estructura social, sino que es una forma política de dominación co-constitutiva del orden capitalista. Tampoco puede definirse como simple “representante de los intereses de clases dominantes”, ni como un “árbitro neutral”, o como una arena que facilita la negociación entre actores antagónicos; por el contrario, es garante, articulador y regulador de las relaciones, de tal forma que la asimetría existente, en cuanto a distribución de recursos y de poder, siempre sea reproducida (O’DONNELL, 1978; OUVIÑA, 2002). De esta manera, aunque el Estado no actúe directamente -o no se presente- con la lógica competitiva, lucrativa y de acumulación propia del capital, sí se alinea con ella para garantizar el modo de producción en su conjunto, aun llegando -eventualmente- a ir en contra de intereses conflictivos de algunos capitalistas individuales (THWAITES REY, 2005). Su accionar se despliega como resultado de relaciones de fuerza, de la capacidad de movilización de una multiplicidad de actores con posiciones e intereses particulares, y como parte de los procesos que se tejen alrededor de cuestiones que son consideradas cruciales para la reproducción del orden social. En ese sentido, tampoco puede definirse al Estado como un cuerpo monolítico, que emite decisiones homogéneas y unívocas, pues las agencias, instituciones y tramas burocráticas

en su interior cristalizan precisamente los diversos intereses del conjunto de actores involucrados. (OSZLAK, 1991).

Unido a ello y a partir de los aportes de Lefebvre (1969), podemos entender a la ciudad como espacio socialmente construido, que posee propiedades estructurales en tanto opera como lugar donde ocurre la producción y reproducción de las condiciones de existencia, pero a su vez, como “medio donde se absorben, capitalizan y valorizan los excedentes de producción” (HARVEY, 2007). Comprendemos además, en el sentido planteado por Rodríguez y Di Virgilio (2011), que la producción y apropiación del territorio -y particularmente del suelo (junto con la tecnología, el conocimiento y el trabajo)- definen el potencial productivo de una sociedad, en tanto es considerado por un lado, como bien colectivo con valor de uso, no mercante y base material necesaria para la subsistencia, y simultáneamente, con valor de intercambio al tratarse como mercancía. En relación a ello puede afirmarse que la lucha de clases se encuentra siempre espacializada, ya que siempre posee un anclaje material y geográfico (OSZLAK, 1991; OUVIÑA, 2002), por lo que la forma en que se ordena y planifica el territorio representa la jerarquía del poder vigente, y las políticas urbanas -como intervenciones estatales- expresan el estado de dichas relaciones de poder (RODRÍGUEZ y DI VIRGILIO, 2011). El suelo urbano resulta así un objeto de disputa entre las clases sociales: los unos para asentarse en un lugar y acceder a un hábitat digno, y los otros para generar ganancia a través de la sobreexplotación del mismo (TOPALOV, 1979). Este proceso es inherente a la urbanización neoliberal y se expresa en las particulares estructuras urbanas generando situaciones conflictivas y diferentes modos de intervención estatal.

De esta manera, cuando nos referimos al gobierno del suelo urbano hacemos referencia a las intervenciones del Estado frente a la cuestión socialmente problematizada en torno al acceso, apropiación y uso del suelo, las cuales son expresadas en políticas urbanas y sucesivas tomas de posición por parte de los distintos niveles estatales –locales, provinciales y/o nacionales-, entendiendo a su vez que éstas son resultado de un proceso político que involucra a una multiplicidad de actores afectados y confrontados alrededor de la cuestión tras la búsqueda de realizar sus intereses particulares (OSZLAK y O'DONNELL, 1982; MEDELLÍN, 2004).

A partir de estas consideraciones se entiende que existen situaciones de conflicto que son derivadas de las tensiones surgidas por el acceso desigual al suelo urbano y que conforman un entramado de relaciones contradictorias surgidas entre los diferentes actores en torno a la producción de la ciudad. En esta investigación, los conflictos urbanos son concebidos como aquellas “tensiones, en estado latente o manifiesto, no esporádicas, existentes entre dos o más agentes individuales u organizados (de carácter público, privado y/o de la sociedad civil), vinculadas al soporte físico de la ciudad, producto de la violación de derechos colectivos explicitados en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (GARGANTINI y MARTIARENA, 2016).

En ese sentido pueden producirse restricciones al Derecho a la Ciudad cuando se generan situaciones “objetivas”, pero también “subjetivas” de vulneración de los mismos. Como expresa Azuela (2009), las situaciones de conflictividad pueden producirse también por las representaciones sociales que tienen los diferentes actores respecto a la insatisfacción, incumplimiento o falta de atención de cuestiones contempladas o no dentro de los marcos normativos formales. Es aquí donde cobra importancia la noción de representaciones sociales elaborado por Moscovici (1979), entendida como un corpus organizado de conocimientos gracias

a los cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, haciendo referencia a una forma de pensamiento que sintetiza explicaciones acerca de cómo cada grupo social piensa y organiza su vida, constituyendo modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal (JODELET, 1986).

Bajo el marco conceptual y contextual expuesto, este artículo expone los resultados obtenidos en el estudio sobre el gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina) a partir de la indagación y confrontación de las representaciones de agentes del orden estatal, privado y comunitario involucrados en dicho gobierno, sus lógicas de comprensión, articulación y acción en torno a los conflictos relacionados a su acceso, uso y regulación. El mismo forma parte de la investigación desarrollada durante la ejecución del proyecto “Estrategias de superación de conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad” (2014-2016); los cuales buscaron localizar, caracterizar y comprender los conflictos urbanos entendidos como violaciones al Derecho a la Ciudad en Córdoba capital con el fin de contribuir, desde su visibilización y comprensión, con la proposición de estrategias de superación de los mismos.

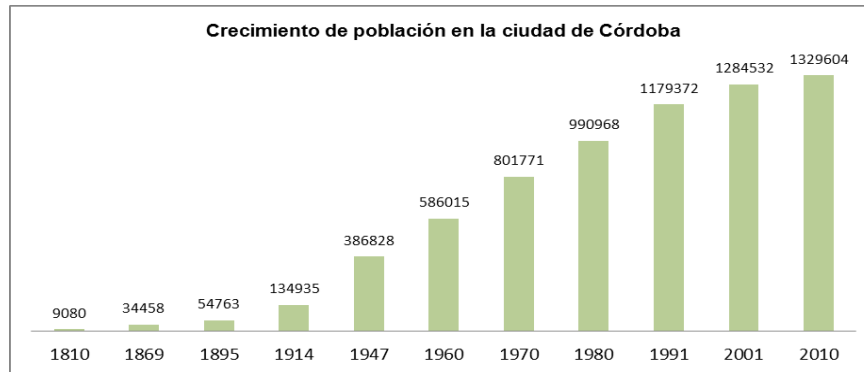
La investigación abarcó la consideración de los diferentes actores que intervienen en la producción de la ciudad (actores estatales (políticos y burocracia) de municipio y provincia; actores económicos o empresariales (individuales y organizaciones sectoriales); y, actores comunitarios (representantes de organizaciones sociales). A partir de la indagación y análisis de las elaboraciones discursivas de los agentes involucrados y considerando sus diferentes capacidades materiales y simbólicas de apropiación del espacio urbano, interesa colaborar en la interpretación de las formas en que se presentan los conflictos urbanos -en particular aquellos referidos al acceso al suelo- desde el reconocimiento y consideración de las crecientes tensiones y permanentes conflictividades que su gestión, uso y control provoca.

El presente artículo se centrará en identificar y analizar las representaciones de los actores sociales entrevistados en representación de su grupo, en la lucha por el acceso y el gobierno del suelo urbano de la ciudad de Córdoba (Argentina), así como la heterogeneidad de relaciones, intereses y capitales puestos en juego en la producción del espacio urbano. Los resultados obtenidos apuntan hacia una comprensión del complejo entramado de intereses y relaciones de poder que actualmente moldea las transformaciones en la ciudad y la apropiación del espacio urbano, así como la forma en que éstas logran incidir en las acciones de los diferentes actores involucrados como clave, no sólo para comprender los procesos en curso, sino particularmente para hallar formas posibles de resolverlos.

## BREVE CARACTERIZACIÓN SOCIO-DEMOGRÁFICA DE LA CIUDAD

La ciudad de Córdoba es la segunda urbe mayor poblada de la Argentina con una población de 1.329.604 habitantes, según el último censo oficial (INDEC, 2010), representando el 40% de la población de la provincia homónima y conforme datos oficiales, cuenta con un ejido de 576 km<sup>2</sup> -57.600 ha- coincidente con los límites políticos del departamento Capital, lo que determina una densidad de 2.308 hab/km<sup>2</sup>.

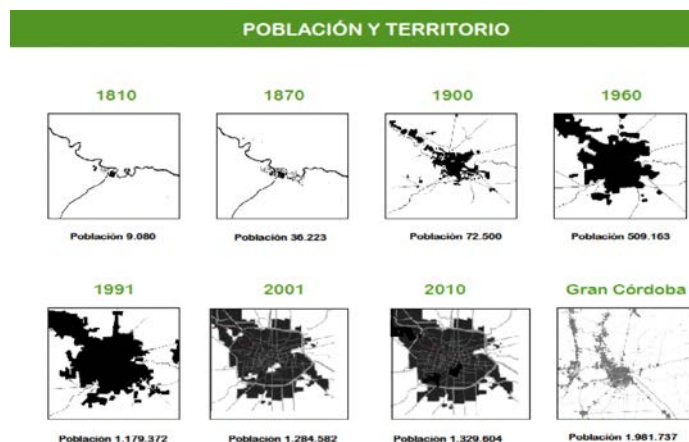
**Gráfico 1: Evolución de la tasa media de crecimiento inter censal. Ciudad de Córdoba. 1895-2010.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censos nacionales de población, hogares y viviendas.

Por su carácter de capital provincial, concentra actividades de administración gubernamental, salud, educación provincial y nacional (universidades), actividad productiva industrial y de servicios, además de un centro comercial consolidado desde hace más de 50 años. A su vez, es la cabecera del aglomerado Gran Córdoba, consolidando la segunda conurbación del país en una ubicación central en cuanto a su geografía y constituyéndose en un nodo articulador en el corredor bioceánico y al norte del país. En la actualidad cuenta con un centro y barrios pericentrales consolidados desde su fundación, una mancha urbana circundante de disímiles características socio-económicas según localización y una periferia dispersa con presencia de urbanizaciones aisladas tanto de alto nivel socioeconómico (barrios cerrados y countries de elite) como por su opuesto, concentrados en barrios ciudades como parte de un plan de vivienda provincial (“Mi casa, mi vida”).

**Gráfico 2: Evolución de la población y crecimiento de la mancha urbana. Ciudad de Córdoba, 1810-2010.**



Fuente: Elaboración propia según Municipalidad de Córdoba. Secretaría de planeamiento e infraestructuras. Subsecretaría de Planeamiento.

La ciudad de Córdoba ha tenido un constante crecimiento de población desde su fundación, aunque puede notarse un disímil ritmo de crecimiento con diferencias en las tasas de

evolución inter censal (Gráfico 1) que en la actualidad vienen marcando una tendencia decreciente, afectada principalmente por la movilización de la población hacia ciudades aledañas que integran su región metropolitana (Gráfico 2).

En cuanto a servicios, si bien casi la totalidad del ejido se encuentra abastecido con agua potable (98,98%), sólo el 37% posee alumbrado público, el 26,21 % cuenta con cobertura de red de gas y el 53% de los hogares posee cobertura de red domiciliaria de cloacas. Esto se traduce a que sólo el 11,22 % del ejido municipal cuenta con redes de gas, cloacas y agua.

En términos ambientales para el año 2012 existían 117 basurales a cielo abierto. La irregularidad urbana también es un problema grave de gestión de la ciudad: el 2,75 % de la superficie de la ciudad se encuentra ocupada por 21.300 familias que habitan los 134 asentamientos informales existentes. A nivel habitacional, 6893 hogares (1,66 % del total de hogares) presentaban déficit por precariedad habitacional, a los que se adicionan las 24.155 viviendas con hacinamiento de hogar (INDEC, 2010). Junto a ello, cualitativamente el 3,8 % de los hogares habitan viviendas con precarias condiciones sanitarias y el 7,8 % de los habitantes padecen hacinamiento por cuarto (más de dos personas por cuarto). A nivel de tenencia 52.936 hogares (12,78 %) presentan situaciones de irregularidad en el lugar que habitan; sin embargo, el 16,63% del parque habitacional se encuentra desocupado producto del crecimiento de la inversión inmobiliaria de alta gama ante la captura de externalidades del boom agropecuario de las últimas décadas (GARGANTINI y MARTIARENA, 2016).

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA DEL ESTUDIO REALIZADO

Desde un enfoque cualitativo, la investigación se estructuró en torno al reconocimiento de los actores sociales más influyentes y sus representaciones en torno al gobierno del suelo de la ciudad de Córdoba (Argentina), mediante la identificación de los conflictos urbanos existentes, su priorización, capacidad de negociación-vinculación con otros agentes estratégicos y las posibles soluciones o intervenciones que podrían tomarse ante los mencionados conflictos. Se buscó hacerlo principalmente en relación al acceso, uso y control del suelo, dado que el mismo constituye un recurso estratégico en el acceso a un hábitat digno.

Para dar respuesta al objetivo planteado, en primera instancia se definieron dimensiones teóricas de análisis relacionadas con:

- a. las representaciones sobre los conflictos urbanos existentes por parte de los entrevistados,
- b. las representaciones existentes en torno al acceso al suelo como conflicto particular.

Las categorías analíticas, teóricas y emergentes, fueron las siguientes:

1. *Principales conflictos existentes*: listado priorizado de situaciones de tensión identificadas en la ciudad, tanto en estado latente como manifiesto.
2. *Principales sectores afectados*: diferentes grupos poblacionales, zonas y/o barrios de la ciudad que se encuentran directa o indirectamente influenciados por los resultados o impactos producidos por los conflictos mencionados.

3. *Causas de los conflictos priorizados*: fundamento, origen, motivo o razón de la existencia y manifestación de los conflictos.
4. *Valoración de la intervención gubernamental (en sus tres niveles nacional, provincial y municipal)*: apreciación positiva o negativa no sólo de la orientación del actuar gubernamental, sino de las diferentes materializaciones de dicho accionar (políticas, modos de gestión, instrumentos y normativas empleados).
5. *Prácticas de resolución/superación de los conflictos*: representaciones sobre el modo y tipo de intervenciones sugeridas para solucionar las problemáticas.
6. *Tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores*: conjunto de actores vinculados a través de una relación o un conjunto de relaciones sociales. Esta aproximación trató de interpretar el comportamiento de los actores según sus posiciones variables dentro de la estructura social así como por la recurrencia y tipo de relaciones existentes.
7. *Valoración de las instituciones especializadas*: distintos sujetos individuales o colectivos referentes en la temática de estudio. Esta categoría permitió determinar si los entrevistados conocían, tenían contacto y/o podrían sugerir vinculaciones virtuosas con dichos referentes en busca de estrategias de superación de los conflictos.

A partir de ellas se diseñó el instrumento de relevamiento base (entrevista semi-estructurada), para indagar las representaciones de los diferentes actores involucrados. Para identificar los actores a entrevistar tanto en el sector estatal, privado y comunitario, se elaboró una muestra cualitativa de tipo intencional (GUBER, 1991): el proceso de selección se dio en base al reconocimiento previo de ciertos actores significativos en el gobierno y el desarrollo urbano de la ciudad, con la información proporcionada por informantes claves (especialistas en temáticas urbanas y acceso al suelo así como referentes de organizaciones sociales locales involucrados en estas temáticas).

El punto de corte al momento de seleccionar los entrevistados, más allá de la accesibilidad, se dio teniendo en cuenta el criterio de saturación teórica. Tras este proceso de selección los entrevistados fueron seis (6) actores estatales (políticos y burocracia) de municipio y provincia, cinco (5) actores económicos (individuales y organizaciones sectoriales) y quince (15) actores comunitarios (organizaciones). Las entrevistas se llevaron a cabo durante los últimos meses de la primera gestión del intendente Ramón Mestre (2011-2015/6).

Para mantener la confidencialidad, en este artículo los entrevistados serán referenciados bajo letras claves. Los actores estatales entrevistados (E) fueron preponderantemente del nivel municipal, siendo representantes de secretarías y direcciones del gobierno local pertinentes al tema de investigación. Sólo se incluyó un representante del gobierno provincial (EP), dada la incidencia directa de este nivel en las políticas de planificación urbana y de acceso al suelo. Junto con ellos, se identificaron como actores privados a desarrollistas urbanos (EMP) representados por grupos empresariales medianos y grandes, que se desempeñan en torno a la actividad económica de la construcción, comercialización y desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. Los actores entrevistados fueron gerentes o directores de empresas constructoras (una de ellas



de base cooperativa y emblemática de la ciudad denominada EMP-Coop), como también representantes de cámaras asociadas a la industria de la construcción (CAM). Como representantes de los actores comunitarios fueron entrevistados distintos miembros de asociaciones civiles, comunitarias, políticas y sociales de distinta injerencia (defensa ambiental, patrimonial, comunidades originarias, organizaciones de vecinos), como también, institutos de investigación y ONG abocados a la problemática habitacional (C).

Para la interpretación de los datos se empleó la técnica de análisis de contenido, poniendo atención no sólo en lo explícitamente manifestado, sino también en otras cuestiones subyacentes que se pudieron detectar: Esto supuso la codificación del material, privilegiando la detección de categorías tanto teóricas como emergentes, mediante la herramienta de análisis cualitativo Atlas ti.

## REPRESENTACIONES DE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN EL GOBIERNO DEL SUELO URBANO EN LA CIUDAD

A continuación se presenta una lectura comparada de las representaciones subyacentes en los discursos de los entrevistados. Específicamente se presta especial atención a los elementos de sentido que cada uno de ellos empleó para definir y reconocer los conflictos urbanos existentes en la ciudad y el acceso al suelo como conflicto particular; al mismo tiempo, se procuran establecer los puntos de coincidencia y/o diferencia entre los entrevistados. Por limitaciones propias de la extensión requerida por el artículo, las mismas se exponen bajo formato de cuadro comparativo, ilustrando las afirmaciones relevadas con fragmentos discursivos seleccionados de las entrevistas realizadas.

**Tabla 1: Lectura comparada de las representaciones de los diferentes actores sociales entrevistados**

Conflictos identificados en la ciudad		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
-Dificultades en el acceso al suelo y modalidades de ocupación ilegal e informal. -Falta de planificación y ordenamiento urbano por inacción del gobierno local por una acción que privilegia intereses privados. -Falta de disponibilidad de recursos, tanto del gobierno municipal como de grupos sociales	-Problemáticas ligadas a la actividad que desempeñan (construcción): falta de infraestructura, especialmente gas y cloacas (suelo con servicios).	-Dificultad en el acceso a la tierra y a la vivienda en la ciudad. -Procesos de exclusión de los sectores más pobres.
Conflictos alrededor del suelo urbano		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
-Carencia de infraestructura habitante (falta de transporte	- Falta de planificación urbana y normativa laxa y poco clara.	-Ausencia de planificación de la ciudad, falta de

público y de posibilidades de movilidad de calidad, ausencia de recolección de basura, entre otras).	-Expansión urbana no planificada. -Burocracia o incluso inoperancia de los cuerpos técnicos en oficinas públicas tanto municipales como provinciales.	regulación hacia el privado, desidia del Estado. -Falta de cobertura de los servicios básicos e infraestructura mínima. -Extensión y segregación urbana.
Fragmentos discursivos		
E4: “Los problemas de infraestructura, de tránsito, los barrios ciudades están todos vinculados a una falta de planificación sostenida, a los conflictos de intereses (sobre todo los inmobiliarios) y a ordenanzas que se generan para tal fin.”		
EMP3: “Hay que encontrar que le puedan proveer a uno el agua, la luz, el gas, cuando debería ser un hecho normal que se pueda proveer en cualquier lugar de la ciudad de estos servicios.”		
C9: “Me parece que el acceso al suelo, hoy la expresión de la toma de tierra tiene que ver con una salida que no está quedando a otra, ante la falta de políticas de tierras, de acceso a tierra desde el Estado como política pública. Los sectores trabajadores, tampoco están pudiendo tener o poder acceder a la tierra, si un pedazo de tierra sale \$400.000, no está acorde a un asalariado, tampoco.”		

Los actores privados y estatales coinciden en afirmar que la normativa existente alrededor del acceso y gestión del suelo es laxa y poco clara, y que existe una ausencia de planificación urbana adecuada. Identifican así la problemática de la expansión urbana no planificada y los conflictos que de allí se desprenden, en los cual ellos mismos son actores claves y activos. Por su parte, los entrevistados del sector privado se refirieron a los tiempos de gestión, relacionados a la burocracia o incluso inoperancia de los cuerpos técnicos en oficinas públicas tanto municipales como provinciales; sin embargo el acceso a la tierra no fue reconocido como una de las principales fuentes de conflictividad.

Frente a ello los representantes del gobierno local reconocen la ausencia de planificación y ordenamiento urbano adecuado y atribuyen la causa del problema a la falta de disponibilidad de recursos y capitales, así como a los conflictos de intereses que se generan con los actores privados, en tanto los actores privados responsabilizan al Estado por las dificultades a las que se enfrentan al querer desarrollar su actividad inmobiliaria. En ambos casos, las representaciones se acotan al “campo de actuación” al que pertenecen, con especificaciones vagas y sin precisión de conflictos puntuales, exponiendo la incapacidad para visualizar la complejidad interactoral y multifactorial que denotan los conflictos urbanos.

En las representaciones de los actores pertenecientes a organizaciones comunitarias se evidencia una lectura integral de la complejidad urbana, la reflexión en torno a la relación existente entre los procesos de crecimiento urbano con las problemáticas socio-ambientales, así como los efectos de la complicitad estatal con los intereses privados lo cual favorece el desarrollo territorial desigual e inequitativo vigente.

Principales sectores afectados		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
-Por conflictos de planificación e infraestructura:	-Por conflictos de planificación e infraestructura: afectan a todos los sectores, pero considerándose a sí mismos o sectores afines a ellos como sujetos	-Por conflictos de planificación e infraestructura:

Afectan a todos los sectores de una u otra manera.  -Por conflictos en el acceso al suelo: Afectan a sectores más vulnerables.	afectados en primer lugar (sectores empresariales, cámaras o colegios profesionales, clientes).	Afectan a todos los sectores, pero particularmente a las clases populares.  -Por conflictos en el acceso al suelo: Afectan a sectores más vulnerables y clase media.
Fragmentos discursivos		
<p>E1: “Se ven más afectada las clases más vulnerables y también la clase media.”</p> <p>CAM: “A todos, a todos los sectores. Cuando tenés una cloaca sirviendo una calle es problema de todos; cuando tenés problemas de alumbrado público es problema de todos, de gas estamos todos con problemas.”</p> <p>C9: “El acceso al suelo está afectando a todos los sectores, de la economía formal y a sectores trabajadores también. De distintas formas, me parece que a sectores medios también. Yo creo que acá los principales afectados, me parece que está claro que los sectores de menores recursos son los que menos posibilidades tienen.”</p>		

Respecto a la pregunta por cuáles son los principales sectores afectados por los conflictos generados ante la ausencia de planificación e infraestructura adecuada, los tres grupos entrevistados expresan que todos los sectores sociales resultan afectados de una u otra manera. Sin embargo, es con respecto al acceso al suelo donde tanto los actores gubernamentales como los miembros de organizaciones civiles y comunitarias coinciden en afirmar que son los sectores de población más vulnerables quienes resultan más afectados, dado que bajo el contexto actual cada quien accede al suelo o a la porción de ciudad que puede pagar, poniendo en evidencia el fuerte énfasis en la visión de mercado vigente sin llegar a reconocer al suelo como un bien social. Tampoco se reconocen las posibilidades del gobierno de ejercer un rol regulador de precios y promotor de políticas de suelo.

Los referentes del sector privado entrevistados consideraron que los conflictos por ellos priorizados afectan a toda la sociedad; la particularidad en esta representación es la consideración de los sujetos sociales que conforman “el total de la sociedad” por ellos mencionados, dado que se reconocieron a sí mismos o a sectores afines a ellos (sectores empresariales, cámaras o colegios profesionales, clientes) como sujetos afectados en primer lugar. La coincidencia en la auto-referencia se encuentra relacionada a la propia representación del grupo como “desarrolladores urbanos”, fuente de actividades comerciales y productivas, y motor de crecimiento desde la lógica del mercado.

Causas de los conflictos priorizados		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
-Escasez de recursos económicos del Estado. -Escasez de capital –en sentido amplio- por parte de la población (ausencia o mala calidad de las	-La normativa como regulación del gobierno local que inhibe o dificulta el accionar privado.	-Falta de planificación urbana. -Connivencia entre el gobierno local y el capital privado. -Gobierno local débil, con ineficiencia técnica e incapacidad

condiciones laborales, falta de acceso a la educación, diferencias culturales) -Falta de planificación o regulación estatal técnico-política del suelo urbano. -Falta de intervención e incidencia ciudadana en la regulación del suelo por parte del Estado. -Accionar individual y sectorial de cada nivel gubernamental sobre el territorio.	-Tensiones entre enfoques políticos y técnicos al interior de los organismos estatales. -Inoperancia de los cuadros técnicos asociada a la excesiva burocratización.	para el mantenimiento de servicios básicos e infraestructura, planificación y manejo de las relaciones entre los actores.
Fragmentos discursivos:		
E3: <i>“Lo que pasa es que los que están fuera del sistema laboral nunca van a acceder, porque los precios están totalmente inflados, el inmobiliario deforma los precios, este es un problema generado por el privado”.</i>		
EMP2: <i>“No hay, eh, una cuestión clara con respecto a la política del suelo y, sinceramente, los niveles locales de los que son concejo deliberante, las áreas legislativas y demás, son muy pobrecitos; entonces ellos influyen de una manera negativa. Los empresarios le buscan la brecha a la norma porque no les queda de otra. Las normas tienen muchas brechas porque todo el mundo es sospechado de ser sospechoso.”</i>		
C1: <i>“La Municipalidad organiza reuniones pero estas son para “hablar de lo que se debería hacer, pero al final no se hace nada”. “Los canales de participación son muy leves y sobre todo poco democráticos, y terminan en connivencia con los desarrollistas. Principalmente por el Estado este en forma piramidal que manda la línea y es muy difícil.”</i>		

Al indagar sobre las causas de los conflictos priorizados, nuevamente se presenta la coincidencia en la ausencia de planificación o regulación estatal del suelo urbano. Teniendo en cuenta su mención como conflicto, resulta contradictoria su posición circular como origen y consecuencia. Los actores estatales mencionaron el otorgamiento de dicho rol regulador a sectores de poder, delegando la organización y planificación territorial a un accionar individual y sectorial sobre el territorio.

La disponibilidad de capital, específicamente el económico, tanto por parte de la población como por parte del Estado apareció como causa central. De este modo, si bien se reconocen desigualdades, las mismas se refieren a una lógica de la “ley del más fuerte” apelando a cierto enfoque evolucionista que justificaría que unos progresen o accedan al suelo antes que otros.

Valoración de la intervención estatal (en sus tres niveles)		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
Valoraciones positivas: -Acciones de resistencia social ante conductas especuladoras.	Valoraciones positivas: -Ordenanza N°12077 de Convenios Urbanísticos (reconocida como normativa de interés).	Valoraciones positivas: -Nacional: por intervenciones puntuales con intenciones de “militancia territorial”. -Provincial: política de resolución de conflictos dominiales en la regularización de asentamientos.
Valoraciones negativas:	Valoraciones negativas:	

-Accionar reactivo y favorecedor de los desarrollistas urbanos por parte del gobierno local. - Ausencia de coordinación política y técnica entre los tres niveles gubernamentales. - Intervenciones provinciales y nacionales sobre territorio local. - Priorización de herramientas operativas o de gestión por sobre las de planificación.	-Carencia de una política de suelo, de revisión y unificación de normativas frente a la burocracia e ineficiencia existente en la gestión pública. - Falta de capacidad del gobierno local de administrar su territorio y particularmente el crecimiento de la ciudad. - Falta de comunicación y articulación entre los distintos niveles de gobierno. - Desplazamiento o reemplazo del rol municipal por decisiones gubernamentales de los estamentos superiores. - Temor por la Ley provincial de Ambiente dada su condición restrictiva y “en exceso limitante”.	Valoraciones negativas: -Nacional: escasa incidencia en la aplicación de políticas públicas de urbanización y regularización dominial. -Provincial: una visión asistencialista (e incluso represiva) -Municipal: rol pobre, deficiente, reactivo y permisivo, favoreciendo la concentración de capital, caracterizándose por el incumplimiento normativo o la aplicación sesgada de las normas, la falta de planificación sobre la ciudad y la ausencia de programas y espacios de concertación inter actoral.
EMP3: “Que la institución municipal asuma su responsabilidad de políticas de Estado referida al crecimiento urbanístico.” E1: “La única manera de abordarla es la articulación de los tres niveles, hay necesidades mutuas (...) si la provincia necesita suelo, siempre tendrá que venir a la muni por el cambio de patrón (por ejemplo) y la provincia puede ejecutar viviendas.” C4: “Creo que no ha existido gobierno municipal en estos últimos 4 años (risas), por lo menos en la cuestión de conflicto con la tierra no ha sido partícipe de nada.”		

En cuanto a la valoración de la intervención estatal priman las representaciones de carácter negativo. Por un lado, son recurrentes las opiniones relacionadas a la falta de comunicación y articulación entre los distintos niveles del Estado (municipal, provincial y nacional), destacando las competencias y la capacidad normativa de los municipios sobre el ejido urbano, aunque en ocasiones ésta se ve desplazada o reemplazada por decisiones gubernamentales de los estamentos superiores lo cual provoca consecuencias desfavorables. Otras, relacionadas al accionar reactivo y favorecedor de los desarrollistas urbanos por parte del Estado y la supeditación del accionar municipal por sobre los niveles superiores, resultaron como factores señalados y a superar en las intervenciones, desde el reclamo de mejorar la capacidad del gobierno local de administrar su territorio y particularmente el crecimiento de la ciudad.

Prácticas de resolución/gestión de los conflictos		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
- Necesidad de articulación municipalidad-provincia / Operativizar el órgano	-Bajar restricciones y aumentar la flexibilidad normativa.	- Fomento a la participación y generación de consenso entre los tres niveles del Estado.

coordinador integral del desarrollo metropolitano encabezado por el Instituto de Planificación Provincial (IPLAM Provincial). - Importancia de generar y mejorar las obras de infraestructura. - Densificación como estrategia para evitar la extensión urbana desmedida.	- Disponer de una política de suelo. - Revisión y unificación de normativas frente a la burocracia e ineficiencia existente en la gestión pública. - Mejorar la articulación municipalidad-provincia (hoy cedida como función mediadora al sector privado). - Estrategias municipales de negociación, articulación y acceso al financiamiento para inversiones en infraestructura (hoy cedidas como función al sector privado).	- Pedido de un rol activo del gobierno local, a través de mayor planificación (no sesgada sino orientada a la inclusión de todos los sectores sociales) y eficiencia de los organismos gubernamentales.
<p>E3: “Deberían existir órganos que coordinen los esfuerzos, que podría ser el IPLAM de la provincia, que se encargue de bajar el crecimiento territorial y económico de la nación y que se encargue de alinear los programas de la provincia y canalizarlos hacia el desarrollo de las distintas localidades que conforman la metrópoli urbana y organizar un plan territorial. En esa línea de pensamiento si se podría, que toda la plata de la nación en materia de generalización de créditos pueda ser canalizado en la provincia misma para decidir a dónde van a ir orientados esos esfuerzos y así cada municipio prepararse en el marco de un plan metropolitano”</p> <p>CAM: “Nuestra Cámara ha puesto en funcionamiento un Instituto de estudios urbanísticos, o sea estamos abocados a integrar soluciones a la municipalidad desde el punto de vista de calidad urbanística.” “Desde acá iniciamos todas las gestiones políticas para solucionar el tema del gas en la ciudad. Conseguimos sentarlos en una mesa al banco de la Provincia de Córdoba, a la Municipalidad y nosotros (...)”.</p> <p>C3: “Una mesa donde participen los actores afectados, o sea los vecinos. Inclusive el capital privado de aquellos que quieren transformar la ciudad [...] el Estado tiene que tener el rol regulador, sobre todo de debate de todos los afectados, y te digo, aquellos que vienen a invertir. Tendría que haber una especie de concertación entre lo público y lo privado, sobre todo para que discutamos entre todos qué tipo de ciudad queremos.”</p>		

Las representaciones sobre las prácticas de resolución/gestión de los conflictos se caracterizaron por la coincidencia en la descalificación del accionar público, dada su inacción e intervenciones reactivas, baja severidad en el cumplimiento normativo y escasa profesionalización e inoperancia de sus agentes. En todos los casos, se dejó expuesta la “cuasi” exigencia y la necesidad de contar con un gobierno local capaz de articular necesidades e intereses diversos, haciendo uso de sus funciones reguladoras y articuladoras en los procesos de planificación y construcción de la ciudad, superando el comportamiento actual en el que se representa limitado a algunas negociaciones particulares sin una clara idea de ciudad.

Tipos de vinculaciones o redes existentes entre distintos actores

Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
<p>Los más influyentes en políticas de suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Gobierno en general y sus organismos especializados.</li> </ul> <p>Dentro de ellos los organismos municipales se destacan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollistas urbanos.</li> <li>- En menor medida: las organizaciones sociales, la Universidad Nacional (UNC) y particularmente el Observatorio Urbano.</li> <li>- IPLAM como actor mejor relacionado.</li> </ul> <p>Intercambio de información/Comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Con organismos estatales (vinculación centrípeta en las redes de comunicación).</li> </ul> <p>Relaciones conflictivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Con el mismo Gobierno local donde la posición partidaria prevalece sobre la racionalidad.</li> <li>- Con Concejo Deliberante</li> </ul>	<p>Los más influyentes en políticas de suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los desarrollistas urbanos, por su organización, conocimiento y manejo de las ordenanzas, eficiencia y agilidad en la gestión.</li> <li>- Autorreferencia, visualizándose con amplio margen de acción y posibilidades.</li> </ul> <p>Intercambio de información/Comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Con pares (vinculación centrípeta en las redes de comunicación).</li> <li>- Con sectores financieros como los bancos y Fundaciones empresariales.</li> </ul> <p>Relaciones conflictivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El municipio, organizaciones ambientalistas, algunos especialistas de las universidades o CONICET, Red Nuestra Córdoba y gobierno nacional (por programa PRO.CRE.AR).</li> </ul>	<p>Los más influyentes en políticas de suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos desarrollistas o las grandes corporaciones inmobiliarias de la ciudad.</li> <li>- Gobierno provincial y municipal.</li> </ul> <p>Intercambio de información/Comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ONGs, organizaciones sociales, políticas e instituciones educativas según el área de actuación.</li> <li>- UNC, Gobierno nacional y provincial</li> </ul> <p>Relaciones conflictivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado como principal actor problemático, con hincapié en el gobierno municipal dado el rol disgregante y fragmentador que se le atribuye bajo lógicas de rédito político-económico.</li> </ul>
<p>E4: “El motivo por el que los desarrollistas son influyentes es porque “es el que paga” o son los que tienen los recursos para construir la ciudad.”</p> <p>EMP2: “Pero en general los que más influyen son, evidentemente, aquellos que tienen intereses.”</p> <p>E5: “Los desarrollistas son los que tienen más interés en participar, son los interesados en saber cuáles son las políticas de desarrollo urbano. Para dónde van a ir la infraestructura, los servicios. Todas las semanas los empresarios vienen a reuniones por el Plan del parque industrial”.</p> <p>EMP2: “Una entidad como puede ser la Fundación Mediterránea, la Bolsa de Comercio, instituciones que superen el mediano plazo, ese es un déficit que habría que modificar. Se mantiene con todas las jurisdicciones del Estado, con todos los Colegios Profesionales, con el Consejo Deliberante. Bueno es permanente, con los bancos.”</p> <p>CAM: “Porque esperamos (refiriéndose a la Ley provincial de ambiente) que no se convierta en una GESTAPO, donde nadie va a poder hacer absolutamente nada. Estamos colaborando con opiniones nuestras al respecto”.</p>		

Las respuestas de los actores entrevistados dejan entrever una vinculación centrípeta en las redes de comunicación, convirtiendo en fuentes a sus propios pares, por lo que no se registró

articulación interactoral en este sentido. Todos los actores entrevistados consideran que el sector con más influencia para determinar las condiciones de acceso al suelo son los desarrollistas urbanos, en primer lugar por el poder económico que detentan, pero también por la capacidad de presentarse como el único actor que cuenta con la idoneidad necesaria para garantizar la eficiencia y agilidad en la gestión del suelo urbano, característica que consideran está ausente en los espacios institucionales del Estado.

Se destacan relaciones conflictivas al interior del propio gobierno local, representadas en desvalorizaciones del accionar legislativo -Concejo Deliberante- y entre organismos y agencias particulares, los cuales presentan posiciones antagónicas y evidencian una lucha al interior del accionar público. Como contrapartida, las organizaciones sociales fueron consideradas como influyentes solo para algunos actores estatales, según los cuales estas son reconocidas como una forma de vincular al gobierno local con las necesidades concretas de los vecinos, los cuales de manera aislada no serían reconocidos y no podrían satisfacer sus demandas.

Valoración de las instituciones especializadas		
Actores estatales (E)	Actores privados (EMP)	Actores comunitarios(C)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universidades (en particular a la UNC).</li> <li>- No se visualizan aportes constructivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reconocen muchas instituciones especializadas en temáticas urbano-habitacionales en la ciudad, pero con escasa incidencia en la definición de políticas urbanas.</li> <li>- Emplean el mecanismo de contratación de referentes puntuales (consultores) ante la necesidad de estudios particularizados.</li> <li>- Universidades y CONICET se visualizan como actores que no aportan al desarrollo urbano de la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Valoración positiva de otros actores sociales, como ONGs, grupos ambientalistas, institutos de investigación con una larga trayectoria y vínculos con las organizaciones sociales.</li> <li>-En menor medida, se refirieron a universidades e institutos de investigación</li> </ul>
<p>EP: "Todos son especialistas en diagnósticos pero no brindan propuestas, critican por afuera pero no se preocupan para tomar contacto, para conocer las políticas y soluciones del gobierno. Hay un montón de estudios universitarios que jamás le pidieron opinión al gobierno. Éste es el primero (...) Los aportes tienen que ser siempre constructivos."</p> <p>CAM: "Hay especialistas, nosotros invitamos una vez un urbanista, con antecedentes importantes para que nos aconseje, si estamos en el tema de ambiente, también se busca un especialista en ambiente, etc. Sí, tenemos contacto con todos ellos, muchos son contactos institucionales y cuando hay que encargar un trabajo, se encarga y se paga".</p> <p>C13: "Nunca solos, siempre junto a otras ONG. En el ámbito científico con organizaciones y personas que están en el tema del hábitat.</p>		

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas realizadas.

A diferencia de la auto referencia de los representantes estatales, los privados declaran no tener ningún vínculo conflictivo; manifiestan valorar la acción entre pares y adherir a una lógica de negociación constante con todos los actores de "peso" (como los bancos u organizaciones empresariales) como estrategia de viabilización de su accionar sectorial. Sin



embargo, entre sus percepciones, el municipio, los ambientalistas y algunos especialistas de las universidades o del CONICET figuran entre los sectores con los cuales poseen discrepancias importantes.

## REFLEXIONES FINALES

En el sentido planteado por Bourdieu (2000) es en el espacio urbano donde se ejerce y afirman las relaciones de poder. En la ciudad de Córdoba (Argentina), estas relaciones pueden analizarse a través de su manifestación -de acuerdo a la opción metodológica del estudio que sustentó este artículo- en las representaciones que tienen los diversos actores involucrados en el proceso de producción de la ciudad acerca de los conflictos urbanos, y en particular de los conflictos por el acceso al suelo, sus intereses, tomas de posición y estrategias de acción.

La investigación además permitió a través del estudio de una realidad situada como es el funcionamiento del gobierno del suelo urbano de Córdoba durante el período 2012-2016, realizar un acercamiento de la manera como la ciudad se convierte en escenario y producto del despliegue de la lógica de la competitividad impuesta para reafirmar el funcionamiento de la dinámica capitalista. El análisis de las entrevistas realizado deja entrever algunos de los mecanismos puestos en práctica para lograr la mercantilización de bienes públicos como el suelo, las infraestructuras y los equipamientos que tienen que ver con procesos de desregulación que permiten la obtención de renta favorable a intereses particulares.

Como indicamos al inicio de este trabajo, es el Estado, sus instituciones e intervenciones quienes hacen posible que esta lógica sea desplegada y tenga la capacidad de direccionar los procesos de producción y transformación de la ciudad, aunque no se presente o actúe de manera directa como un actor de mercado. Así, las afirmaciones sobre una "ausencia de planificación urbana" y la "debilidad de la normativa existente o demasiado laxa" reflejan la manera y los términos en que el Estado a través de intervenciones (u omisiones) ha definido el orden y la planificación de la ciudad, representando a su vez la jerarquía y el estado de las relaciones de poder vigentes. En este punto, consideramos importante recordar que por esto no podemos explicar las acciones de los agentes estatales por el sólo hecho de que se movilicen como simples "representantes de las clases dominantes", ni tampoco debemos esperar que actúen como árbitros neutrales en las disputas por la definición de sus términos. Las decisiones estatales, que a su vez, se concretan en transformaciones territoriales y en las condiciones en que se accede al suelo, son la materialización del estado de una determinada correlación de fuerzas entre los diferentes actores interesados.

La definición de la problemática en términos de "ausencia o debilidad de planificación y ordenamiento" por parte de los diferentes actores involucrados, plantea a su vez diferentes necesidades en función de los diferentes intereses enfrentados, que serán reivindicadas de acuerdo al nivel de presión y movilización, obteniendo pérdidas o ganancias para unos y otros; y resueltas (o no) a través de la creación de determinadas agencias e instituciones encargadas de poner en práctica las políticas urbanas surgidas de tal proceso de negociación y disputa. Es por ello que, para nuestro caso de estudio particular, ciertos arreglos institucionales como la Ordenanza N°12077 de Convenios Urbanísticos son percibidos por un lado, como normativa de

interés municipal, al ser considerada por los grupos empresarios como un instrumento que garantiza su principal objetivo que es el desarrollo de proyectos inmobiliarios que generen rentabilidad; y por otro, como un instrumento que revela el "carácter permisivo del Estado", y que "favorece la concentración de capital por medio del incumplimiento normativo la aplicación sesgada de las normas."

Aun así, para los actores empresarios entrevistados, esta intervención estatal no es suficiente y continua siendo necesaria una modificación de las normativas respecto del uso del espacio y de la gestión del suelo particularmente, para mejorar la eficiencia y el incremento sostenido de las ganancias. Las entrevistas sistematizadas dan cuenta, que al gobierno local se le percibe en condiciones asimétricas respecto a los actores privados, disminuido en su accionar, ya sea por la falta de capacidad o por desinterés al responder activa y pasivamente a la lógica lucrativa propia del "empresarialismo urbano" (HARVEY, 2007). De ahí que sostengan la necesidad de presionar e incidir en los niveles locales de decisión para generar una "adecuada planificación de la ciudad", y tengan la capacidad de presentar como legítima su capacidad de influencia en las decisiones públicas, fundamentada en sus "competencias organizativas, su nivel de conocimiento y manejo de información", y su interés por la circulación y reproducción del capital que ponen en juego.

Los conflictos surgidos alrededor de la definición acerca de quién debe hacerse cargo de la provisión de infraestructuras para la ciudad, sigue siendo objeto de disputa y cada actor hace uso de diferentes estrategias para incidir en los términos que esta debe ejecutarse. La lógica de mercado y la competitividad se expresa interviniendo en los niveles jerárquicos más altos del Estado, tanto mediante la financiación de capital como en la toma de decisiones estratégicas en materia urbana incidiendo en la estructura urbana de manera que favorezca la rentabilidad del suelo en la ciudad. Este proceso se ve beneficiado por la ausencia de un marco general de ordenamiento y desarrollo territorial no sólo local, sino también provincial y nacional que oriente las decisiones; a su vez, la ausencia de una ciudadanía organizada con capacidad de reclamo frente a las violaciones de derechos contribuye a acentuar la asimetría de poder ejercido sobre el territorio.

Gran parte de las representaciones expresadas por los actores estatales y comunitarios señalan la escasa influencia y participación en espacios de decisión de los cuadros técnicos e incluso de los cargos administrativos de la propia gestión, al igual que el nulo interés otorgado a los espacios de participación que reclaman los actores comunitarios. Ante estas situaciones, los recursos técnicos existentes (tanto en la propia estructura administrativa del Estado en todos los niveles, como en espacios académico-profesionales de la ciudad) y las necesidades de los sectores comunitarios quedarían relegados y en una posición de desprotección. Sólo parecen ser considerados cuando sus reclamos quedan alineados con los objetivos del mercado, dada la manifestación explícita de la importancia estratégica de la disponibilidad de recursos económicos para acceder a los lugares de decisión.

A pesar de esto, se rescata que las acciones de las organizaciones comunitarias han sido relevantes no sólo en la construcción física de la ciudad, guiadas por la lógica de la necesidad de proveerse un lugar donde desarrollar la vida, sino también en el campo de acción político, ya que han logrado "entorpecer" las decisiones estatales, demostrando el alto impacto que tiene la movilización popular.

De esta forma, la función reguladora del Estado frente a los intereses particulares queda desdibujada, no sólo por presiones de los sectores de poder e intereses eleccionarios particulares, sino también por la poca capacidad de articulación de reclamos colectivos por parte de la población que demanden intervenciones que posibiliten la garantía de un acceso justo a la ciudad y a un hábitat digno.

En este sentido, junto con las representaciones denunciativas manifiestas por parte de los actores comunitarios relevadas y sus esfuerzos de lucha por un real acceso y control del suelo en la ciudad, quedan expuestas algunas falencias por parte de éstos tales como el desconocimiento o escasa valoración general otorgada a los instrumentos de regulación urbana y territorial necesarios de impulsar, al trabajo en red, a los procesos de negociación con el sector privado desde argumentos ambientales, y a la manifestación mediática o presión reivindicativa como estrategias que resultarían potenciales de aplicar para la resolución de los conflictos urbanos a mediano y largo plazo por parte de los sectores comunitarios.

El recorrido y análisis de la investigación revela así el largo camino pendiente para lograr la necesaria y enriquecedora participación interactoral y negociación de intereses respecto a la construcción de ciudad y al acceso al suelo urbano como uno de los escalones iniciales en el goce del Derecho a la Ciudad. En este proceso, y a la luz del estudio realizado, se identifica como importante comenzar por visibilizar y problematizar las representaciones de los actores, sus intereses, su grado de influencia, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, de generar alianzas y sus estrategias de acción política. Junto con ello resulta sustancial reconocer y potenciar estrategias de acción ciudadanas que permitan ganar incidencia en la gestión de políticas urbanas que contribuyan a la garantía de un acceso justo y la construcción de una ciudad más equitativa y sustentable.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZUELA, Antonio. Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. Reseña de DUHAU, Emilio.y GIGLIA Angela. Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. En: **Revista Mexicana de Sociología**, n.71 (4), p.769-772, 2009.

CATENAZZI, Andrea, REESE, Eduardo. Equidad e Integración Social como Condición del Desarrollo. El Plan Estratégico en el Ámbito Local (Argentina).En: **El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo**. La Planificación estratégica como forma de gestión urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic planning)- Programa ECOS-OUVERTURE)- Mancomunitat de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, España, 1998.

DE MATTOS, Carlos. **Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina**: cinco tendencias constitutivas. 2006

URL:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/03mattos.pdf>

\_\_\_\_\_. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. **Nueva Sociedad**, n. 212, p. 82–96, Buenos Aires, Argentina, 2007

\_\_\_\_\_. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. **Revista de Geografía Norte Grande**, n.47, p. 81–104, 2010.

GARGANTINI, Daniela., & MARTIARENA, Miguel. Información para la incidencia ciudadana: El caso de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Córdoba, 2016

GUBER, Rosana. **El salvaje metropolitano**. Buenos Aires: Legasa, 1991.

HARVEY, David. **Espacios del capital. Hacia una geografía crítica**. Madrid: Akal, 2007.

HERZER, Hilda. y PÍREZ, Pedro. **Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina**. Nairobi: Hábitat-ONU, 1994

JODELET, Denise. La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En: MOSCOVICI, Serge (comp.). **Psicología Social II**. Barcelona:Paidós, 1986.

LEFEBVRE, Henri. **El derecho a la ciudad**. 1ªed. en español. Capitán Swing. Madrid. 2017. [1968]

\_\_\_\_\_. **Espacio y política**. Barcelona: Península, 1976

\_\_\_\_\_. **La producción del espacio**., Ed. 1 ed., Barcelona: C. Swing, 2013. [1974]

MEDELLÍN, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie: **Políticas Sociales**, n. 93, Chile: CEPAL, 2004.

MOSCOVICI, Serge. **Psicoanálisis, su imagen y su público**. Buenos Aires: Huemul, 1979.

O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado en **Revista Mexicana de Sociología** Año XL, vol. XL/ n. 4 Octubre- Diciembre. UNAM, México, 1978

OSZLAK, Oscar. **Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano**, CEDES/, Buenos Aires: Hvmánitas 1991

OSZLAK, O. y O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En **REDES** Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, n.4, vol. 2, septiembre de 1995, Buenos Aires.

OUVIÑA, Hernán. El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica. En: LIFSZYC, Sara. (comp.) **Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado**. Buenos Aires: Gran Aldea Editores, 2002.

RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, Mercedes. Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En: **Caleidoscopio de las políticas territoriales**. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo, 2011.

THEODORE, Neil., PECK, Jamie., & BRENNER, Nik. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. En: **Temas Sociales SUR**, n.66 (12), 2009

THWAITES REY, Mabel. El Estado: notas sobre su(s) significado(s). En: THWAITES REY, Mabel. y LÓPEZ, Andrea. (2005) **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista, algunos elementos para su análisis**. México: Edicol, 1979

*Trabalho enviado em 29 de março de 2018.*

*Aceito em 10 de maio de 2018.*